

财政农业投入政策研究

侯石安 著



A1021309

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政农业投入政策研究/侯石安著. —北京:中国财政经济出版社, 2002. 7

ISBN 7-5005-5920-8

I. 财… II. 侯… III. 农业经济-投资-财政政策-研究-中国
IV. F812.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 050024 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph @ dre. go. cn. net

(版权所有 翻印必究)

社址:北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码:100036

发行处电话:88190406 财经书店电话:64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开 12 印张 281 000 字

2002 年 7 月第 1 版 2002 年 7 月北京第 1 次印刷

印数:1—2 600 定价:28.00 元

ISBN 7-5005-5920-8/F·5200

(图书出现印装问题,本社负责调换)

前 言

财政农业投入政策作为国家支持与保护农业政策的重要组成部分，对于增强农业的基础地位，提高农业生产者的收入水平，提升农业国际竞争力，稳定和发展农村经济具有极其重要的作用。中国是一个农业大国，农村人口达9亿多人，农户达2亿多户，农村的社会经济发展与整个国民经济及社会发展紧紧联系在一起。发展经济，促进社会进步绝不可能撇开农村发展、农业稳定和农民生产生活条件的改善。中国加入世贸组织后，农业面临的竞争压力是前所未有的，按现有的农业保护水平和财政对农业的投入力度，中国农业很难在激烈的国际竞争中取得优势地位，来自高保护、高补贴、高投入和高生产率的国家的农业将以其农产品质优价廉的优势逐渐挤占中国国内市场，中国农业面临严峻的发展态势。当务之急是制定并采取有效支持与保护农业的政策措施，发挥农业的比较优势，增强农业的竞争力，其中，增加财政对农业的投入，不断优化投入结构，改善农业发展环境条件是最为重要和最为有效的政策措施。

财政对农业投入政策牵涉面广，投入资金运行复杂，管理难度大。这就需要加强对财政农业投入政策的研究，探索适合农业发展、有利于农业比较优势战略实施，以及充分发挥财政职能作用的财政农业投入管理体制和资金运行机制，强化财政农业投入资金的管理力度，使有限的财政资金发挥最大的绩效。

自 1985 年以来，我一直从事农业财政税收的教学和研究工作，对财政农业投入政策有较全面的了解，也深知财政投入对农业发展的重要作用及财政农业资金分配使用中存在的问题，试图探寻财政有效支持农业发展，提高财政农业投入资金使用效益的途径，先后出版了一些专著、论文和研究报告，其中主持承担财政部“九五”科研规划课题“财政对农业的补贴政策研究”，并获财政部“三优”评选委员会 1998—1999 年度优秀论文二等奖。在国家权威学术期刊《财政研究》、《农业经济问题》等杂志上发表相关论文 5 篇，著作 5 部；在其他核心期刊上发表相关论文 20 余篇。参加财政部农业司财政支持农业产业化发展专项资金项目的评审工作。

本书在收集、整理、分析大量数据资料基础上，结合 10 多年来对财政农业投入政策的认识和实地调查财政农业投入项目实施情况的感受，花了近一年时间写成，期望能为推动财政农业投入政策的不断优化作些贡献。

本书研究的内容也是我的博士论文选题及主要研究内容。攻读博士学位以来，深得导师李崇光教授的关爱和指导。导师严谨治学的态度和为人师表、乐于奉献的精神使我终生受益并将一直以他为楷模。

感谢财政部农业司丁学东司长、褚利明副司长、丁国光处长、张岩松处长、文秋良处长和吴孔凡同志的大力支持和热心帮助。

感谢程国强博士、陈池波教授的支持和帮助。

特别感谢我的妻子张莹女士，长期以来对我事业上的支持和生活上的关心，以及在本书的写作中所付出的辛勤劳动。

财政对农业投入政策有许多内容还需继续深入研究。由于我对财政农业投入问题的认识和探索仍显不足，书中遗漏、偏颇甚至错误之处难免，恳请读者提出宝贵意见和建议。我将在今后的研究中不断进取，加倍努力。

侯石安

2002年5月

目 录

导言	(1)
----------	-------

第一章 财政投入与农业发展	(9)
---------------------	-------

第一节 财政职能与财政政策	(9)
---------------------	-------

第二节 财政投入与经济发展 理论	(27)
---------------------------	--------

第三节 财政投入与农业发展	(40)
---------------------	--------

第四节 国外财政农业投入 政策	(51)
--------------------------	--------

第二章 财政农业投入的运行机制	(60)
-----------------------	--------

第一节 财政农业投入管理 体制	(60)
--------------------------	--------

第二节 财政农业投入的规模与 结构	(69)
----------------------------	--------

第三节 财政农业投入的绩效	(86)
---------------------	--------

第三章 财政农业投入资金使用效益	
------------------	--

评价	(97)
----------	--------

第一节 财政农业投入资金“筛子现象” 与虚投	(97)
---------------------------------	--------

第二节	财政农业投入资金使用效益评价	(104)
第四章	农林水气事业发展与财政投入政策选择	(115)
第一节	农业增长方式与财政农业投入政策	(115)
第二节	财政对林业的投入政策	(130)
第三节	财政对水利的投入政策	(138)
第四节	财政对气象事业的投入政策	(144)
第五章	财政投入与农村产业结构的优化	(151)
第一节	财政投入与农村产业结构优化的关系	(151)
第二节	财政支持农村产业结构优化的目标与模式 选择	(161)
第三节	财政支持农村产业结构优化的政策取向	(169)
第六章	国家财政扶贫开发政策	(174)
第一节	贫困及其根源	(174)
第二节	农村扶贫开发的绩效及其战略选择	(181)
第三节	扶贫开发的国际比较	(190)
第四节	国家利用世界银行贷款的扶贫开发	(201)
第五节	国家财政扶贫开发政策	(209)
第七章	财政对农业的补贴政策	(220)
第一节	财政对农业补贴的特点及经验教训	(220)
第二节	财政对农业补贴的国际比较	(230)
第三节	乌拉圭回合农业协议对中国农业补贴政策的 影响评判	(237)
第四节	财政对农业补贴的目标选择和政策取向	(249)

第八章 农产品比较优势与财政农业投入政策调整	(258)
第一节 农产品比较优势	(258)
第二节 实施农业发展比较优势战略的财政投入 政策	(281)
 第九章 财政投入与农民利益保护	
——从国家与农民“取”与“予”关系角度分析	(301)
第一节 国家与农民“取”与“予”关系重要性认识	(301)
第二节 国家与农民“取”与“予”的内容及存在的主要 问题	(307)
第三节 协调国家与农民“取”与“予”关系的原则与 策略	(322)
 第十章 财政支持农村税费改革政策取向	(331)
第一节 农民负担与历史上农村税费改革	(331)
第二节 财政支持农村税费改革政策取向	(352)
 主要参考文献	(368)

导 言

财政对农业的持续有效投入是当今世界许多国家，尤其是发达国家和地区普遍采取的，旨在保护和发展农业，促进农民增收和农村经济繁荣稳定的重要措施。农业的特殊地位并非是由其经济效益决定的，而主要是由其社会效益决定的。正因为如此，当今发达国家在工业化进程中，尽管农业产值占国民生产总值的比重很小，农业生产者很少，但仍十分重视农业的发展，丝毫未放松对农业的支持。通过对农业的大量财政投入，增强农业的基础地位，不断提高农业生产者的收入水平，促进了农业的持续稳定发展。而且，在农产品国际贸易中，这些发达国家利用其雄厚的竞争实力，影响和控制农产品市场价格，干预他国政治、经济和社会生活。

在世界经济发展过程中，农业发挥着举足轻重的作用，始终处于极其重要的地位。农业是人们基本生活资料的主要来源。在发展中国家，农产品和以农产品为原料的工业品占人们所需全部生活资料的 80% 以上；农业是工业，特别是轻工业原料的重要来源；农业还是工业品的重要市场。在发达国家，尽管工业化程度很高，但农业对其出口贸易、非农产业的发展和社会政治的稳定仍起着关键的作用。美国作为当今世界最发达的工业化国家，其农业依然是继军火、航天、高科技之后的第四大出口创汇产业。值得一提的是农业的特殊性和抵御市场风险能力较弱的特征

需要社会的重视、政府的扶持。财政作为政府职能的一部分，对农业给予持续、有效投入正是由农业这一产业的特殊性和农业生产经营特点所决定的：

首先，农业是国民经济的基础，但其生产的特殊性决定了它又是承受风险较大的产业。在工业化进程中，农业对国民经济的贡献作用主要表现其对食品及人们所需生活必需品、要素、市场、外汇等方面的影响作用，没有农业的贡献作用，就没有工业化的顺利进行。世界经济发展经验证明，在工业化初期阶段，农业为工业提供包括资金、劳动力在内的要素积累，成为一种必然的现象，对促进经济的发展起到了重要的支撑和促进作用。但农业又是一特殊产业，其生产是自然再生产与经济再生产交织的过程。人类通过对动植物生产规律的掌握和对资源要求的充分利用，为社会提供有形物质和无形产品。其生产的周期性、季节性和对不可移动的耕地的依赖性，决定了农业生产要受到自然条件和动植物生产发育规律的制约。同时，农业生产是人类经济活动的重要组成部分，农业生产资源要素的有限、地理位置的固定，使农业生产要素的流动与配置受到极大的限制，一旦发生自然灾害或大面积病虫害对动植物的侵袭，农业生产就会受到严重损害，出现大面积的减产减收，有些国家和地区因此还会出现严重的饥荒、疾病、战乱等诸多社会问题。

第二，农业生产周期长，农产品需求弹性小，资金周转慢，比较利益低。农产品的国内需求量一般稳定在一定水平并随着人口的增加、人们生活水平的提高、消费结构的改善保持一定幅度的增加，但增幅缓慢。生产量过大，则必然导致过剩，造成农产品价格下跌，农业生产者增产未必增收。同时，农业生产周期长，投资规模大，资金周转慢，投资农业的比较利益低，容易造成农业中的资金、耕地、劳动力等要素资源向效益好、见效快的

非农产品生产、非农产业转移，使农业在各产业发展中明显处于弱势，最终导致农业的萎缩。世界许多国家经验证明，如果农业长期得不到发展，整个国民经济将会处于不良循环之中，其代价是惨痛的。农业劳动力资源的转移是以工业化、城市化发展为前提，以农村中大批劳动力被城市和工业稳定吸纳为条件的。因农业的比较利益长期低下而导致农业劳动力的大量流失，必然削弱农业的竞争力，在中国农业基础还不牢固的情况下，尤其如此。许多发展中国家由于经济基础比较薄弱，为了迅速刺激经济增长，曾经采取优先发展工业，走现代工业化发展道路，将大量的财政资金投向工业；农业长期得不到应有的重视，一直是国民经济的落后产业。由于农业的不稳定和发展的严重滞后，制约了国民经济的良性运转，出现了经济发展失衡，社会分配不公，贫富差距拉大，人们生活水平下降等问题。为解决这些问题，一些国家的政府又不得不回过头来重新重视农业，大量增加对农业的财政投入，给予农业发展许多优惠政策。但这一过程的代价是沉重的。

第三，在市场经济条件下，农业缺乏市场竞争必需的公平条件，同其他产业竞争，时常处于不利地位，难以达到自我积累、自我发展的水平。农业的市场化程度决定着国民经济的市场化程度，市场化是经济发展的必然结果，也是经济发展的必要条件。农业在世界任何市场化国家和地区都不可能独立于市场竞争之外。单独依靠农业自身力量参与竞争，农业必处于劣势，更何况在市场经济的初期阶段。我国现阶段农业市场化问题、农产品过剩问题、农民收入增长缓慢问题已成为制约整个国民经济实现良性循环的一大障碍。因为任何产品的供过于求，对生产者而言都意味着收益减少乃至亏本。然而，即使出现农产品的供不应求，对中国农民来说也绝不是什么福音。在农产品供不应求时，有统

购统销的体制向城市和工商业转移着农民的经济剩余；而当农产品供过于求时，政府对农产品收购的价格保护收益却又大量地流失到了垄断部门的手中^①。这种因体制弊端所导致的农业竞争弱势地位在一定时期还难以根除，农民依靠自身力量组织农业生产不可能获得丰厚的积累；农业依靠本部门的力量也难以形成强有力的竞争实力。即使在发达国家市场经济高度发达的情况下，农业虽也有着较高的生产率，农户和农场主有较稳定的高收入，但这些并非农业、农户或农场主自身所取得，也是依靠政府的大量投入获得的。

与世界其他国家相比，中国农业有其特殊性。中国经历了漫长的封建社会，农业是支撑经济、支撑封建帝王统治的极为重要的产业部门，社会的发展进程无时无刻不留下农业发展的烙印。农业随时代的兴衰而兴衰，农民随农业兴衰而变迁，有苦也有乐。当社会安定、农业丰收时，国家也强盛，农民安居乐业，一派繁荣景象；当社会动荡、农业歉收，特别是战乱逢灾荒时，国家内忧外患，农业被榨干了，农民饥寒交迫，民不聊生。可以说，中国社会经济发展史就是农业、农村和农民的发展史。中国新民主主义革命以“农村包围城市，最后夺取城市”的战略思想取得胜利充分证明农业、农村和农民的重要性。新中国成立后，毛泽东仍然十分关注农业发展和农民问题，作了许多重要的指示。在三年自然灾害，国民经济陷入极度困难之时，毛泽东曾痛定思痛地对中国共产党的高层领导们说：“中国有五亿农民，如果不团结他们，你有多少工业，鞍钢再大，也不行，也会被推翻的。”还极为深刻地总结道：“中国这个国家，离开农民休想干出

^① 陈锡文：“试析新阶段的农业、农村和农民问题”，载《宏观经济研究》2001年第11期。

什么事情来。”^①邓小平在1992年南巡讲话中曾明确指出：中国今后如果出乱子，可能就出在农业和农民问题上。告诫人们需十分重视农业发展和农民问题。江泽民总书记也十分注重农业发展问题，早在1993年10月中央农村工作会议上的讲话中就指出：“农业无论在产品市场的竞争中，还是在经济资源的竞争中，常常处于软弱和不利的地位，因此，农业在国家的宏观调控中是需要加以保护的产业。”^②

中共中央、国务院和地方各级党政部门也十分关注农业、农村和农民问题，注重对农业的投入。财政对农业的投入量在逐渐增加，投入比例在不断提高，有力地保障了农业的发展、农村的稳定和农民生活水平的提高。

改革开放以来，中国农业和农村经济得以快速发展，取得了举世瞩目的成就。其中，缓解粮食等主要农产品供应数量不足的矛盾，是多少代中国人梦寐以求的目标，这一目标的实现对中国社会经济的发展具有重大的历史意义。1998年10月中共中央十五届三中全会通过的《关于农业和农村若干重大问题的决定》中对农业的发展阶段作出了新的判断：粮食等主要农产品由过去的长期供给不足变为“总量大体平衡，丰年有余”，标志着中国农产品供求中数量不足的矛盾已基本缓解，以追求粮食等主要农产品数量增长为基本目标的农业将发生重大转折，由此中国农业开始进入一个新的发展阶段。其主要特征表现为：农产品供给由长期短缺转向总量基本平衡和结构性、地区性相对过剩；农业的发展由追求产量最大化转向追求效益最大化；农业的增长方式由以传统投入为主向资本、技术密集型方向转化；农业经营形式由单

① 逢先知：《毛泽东和他的秘书田家英》，中央文献出版社 1989年版。

② 江泽民：“1993年10月21日在中央农村工作会议上的讲话”，载《农民日报》1993年10月22日。

纯的原料型生产逐步转向生产、加工、销售一体化的产业化经营。财政投入作为政府支持农业发展的重要政策措施,也需随农业进入新阶段的变化而作出相应调整,这就为财政农业投入政策的制定与实施提出了新的课题。

从 2001 年开始的“十五”时期,是新世纪初中国经济和社会发展的重要时期。在全国建设小康社会,加快推进现代化建设,进行国民经济结构性战略调整的过程中,农业承担着支撑经济发展和社会稳定的重要任务。这一时期,也是中国农业和农村经济发展进入新阶段后的一个关键时期,农业面临着结构战略性调整和加入世界贸易组织的新形势:

1. “十五”期末农业产值占 GDP 的比重降到 13% 以下,即未来 4 年内农业产值占 GDP 的比重再降低近 3 个百分点。随着工业化、城镇化的进程,农业占 GDP 的比重不断下降是一个必然规律,但这并不意味着农业在国民经济中的基础地位和支撑作用发生动摇,而是需要从财政投入政策的优化、金融保险向农村倾斜政策、农产品流通体制改革、中央财政转移支付对农村税费改革的促进效果、农村剩余劳动力的转移等多方面采取措施来巩固和增强农业在国民经济中的基础地位。“无农不稳”是经过历史经验和世界经济发展史充分证明的一条经济和社会发展规律。

2. “十五”期末畜牧业产值占农业总产值的比重达到 35% 以上。2000 年中国畜牧业产值的比重占农业总产值的比重为 29.8%, 4 年内需提高 5.2 个百分点。这是农业进入新阶段后需大力发展初级农产品转化和加工的要求相一致的。一般地,畜牧业的发展水平是衡量一个国家农业发展水平的重要标志之一;畜产品的消费水平是衡量一个国家居民生活质量的重要标志之一。在农业进入新阶段,大力发展畜牧业对于农业自身的发展、结构的优化和提高人们的生活质量都具有现实意义。

3. “十五”期间农民人均纯收入年均增长5%。这是在“九五”期间农民人均纯收入逐年递减,2000年仅增长2.1%的起点上制定的目标,实施起来有些难度。但是,农业发展并不以农业总产值的增长为主要标志,在很大程度上,在世界许多发达国家和发展中国家,是以农民的收入水平和生活水平作为主要标志的,而农民生活水平取决于其收入水平,因此,归根到底是农民收入水平的提高。撇开农民收入的增长来谈农业的发展是不现实的。“有增长而无发展”现象^①给社会经济发展所带来的不是成果而是泡沫,必然严重影响国民经济的良性循环和社会的进步。因此,增加农民收入,提高农民生活水平,改善农村生产生活环境,不仅是“十五”期间国民经济和社会发展的目标之一,而且是中国未来国民经济和社会发展的出发点。

在财政农业投入政策上,结合“十五”期间农业和农村经济发展计划、未来国民经济和社会发展要求,以农民增收、农业增效、农村稳定为基本目标,以支持农业基础设施建设、生态环境建设和农业科技进步为重点,着力推进农业和农村经济结构的战略性调整,促进农业投入社会化、农业经营产业化、城乡发展一体化,实现农业和农村经济的可持续发展。不断创新农业投入机制,加大对农业的投入。注重改善农业投入结构和投入方式,按照世贸组织规则,加大对农业“绿箱”项目的投入,控制对农业

^① 早期发展经济学认为,经济增长所产生的利益会自动地从最初的受益者逐渐向四周扩散,从而实现生活水平的普遍提高。实践证明,这种所谓的“滴漏理论”是不可行的。在经济发展过程中,发展中国家普遍出现了“有增长而无发展”的现象,贫富收入差距明显扩大,就业问题也未缓和。为解决这一问题,美国经济学家舒尔茨(Theodore w. Schultz)提出了“穷人经济学”,提出:应发展中小企业、手工业等非正规部门,特别是应重视农业和农村的发展,由此而新增的就业机会能扩大一般民众的收入水平,同时又可为工业化提供稳定的物质基础。同时重视对人力资源的开发,以有效提高劳动生产率和增加穷人的收入。

“黄箱”项目的投入；按照公共财政原则，增加公益性项目支出，减少竞争性项目支出；建立健全财政农业投入激励机制，运用财政补助、贴息、奖励等方式，引导工商业资金、信贷资金和外资等增加对农业的投入；积极支持扶贫开发，减少贫困人口；完善农业综合开发政策，增强农业综合实力；注重对农村生产生活设施建设的投入，改善农村生产生活环境。在财政农业投入资金管理上，规范项目申报评审程序，建立财政农业投入项目的后评价工作，完善财政投入资金管理制度，提高财政农业投入效率，充分发挥政府通过财政手段对农业的支持作用，促进农业发展。

第一章

财政投入与农业发展

第一节 财政职能与财政政策

财政又称国家财政，是国家为满足其执行多种社会职能的需要，参与社会产品分配的活动。财政是一种经济行为或经济现象，这种经济行为和经济现象的主体是国家或政府。将国家或政府参与社会产品分配活动的经济行为或经济现象用“财政”一词来归纳形成的专门概念源于西方。西方最初用“Public Finance”来概括政府的分配活动，意即公共财务、公共财政或公共资金的筹措、供给与管理。日本在明治维新后引入西方财政思想，认为“Public Finance”的活动都与政府有关，因而译成“财政”。中国清朝后期，力主改革者引进西方财政思想，同时受日本的影响，借用日语表述，直接译为“财政”。从人类发展史看，财政活动是一种历史悠久的经济行为或经济现象，伴随着国家的产生而产生。从中国几千年遗留下来的古籍文物来看，出现了“国用”、“国计”、“度支”、“理财”、“治粟内史”、“大农会”、“大司农”等有关管理国家财务的词语。清朝光绪二十四年（1898年），在戊戌变法的“明定国事”诏书中有“改革财政，实行国家预算”